

doc
CA1
EA
81E81
FRE

DOCS
CA1 EA 81E81 FRE
Affaires exterieures document
d'information sur le Deuxieme plan
a moyen terme de l'Unesco. --
43260824

DEC 4 1991

Document d'information sur le deuxièmePlan à moyen terme de l'UnescoRETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DU DÉPARTEMENTIntroduction

Pour mieux comprendre la présente consultation faite par le Directeur général en vue de la préparation du deuxième Plan à moyen terme de l'Unesco, il convient de la placer dans le contexte plus général de l'établissement des plans et programmes de l'Organisation.

Le programme de l'Unesco est établi tous les deux ans, la Conférence générale approuvant à chacune de ses sessions biennales le programme et le budget (série de documents C/5) pour les deux années à venir. En général, le programme a été marqué par une grande continuité et certaines activités se sont même poursuivies pendant plus de deux décennies. Dès le début, la Conférence générale s'est intéressée au programme futur de l'Organisation, au delà de la période normale de deux ans, et s'est mise à adopter des résolutions destinées à influencer sur le contenu et l'orientation du programme et du budget qui seraient présentés lors de la session biennale suivante, deux ans plus tard. Lorsque, au début des années soixante, il est devenu évident qu'il fallait planifier à plus long terme, la Conférence générale a demandé au Directeur général de lui proposer une formule à cette fin. Les documents de planification à plus long terme (série C/4) ont fini par constituer ce qu'on appelle le Plan à moyen terme, dont le premier, approuvé en 1976 à Nairobi, couvrait la période de 1977 à 1982 (19C/4) avant d'être étendu jusqu'en 1983. Le premier Plan à moyen terme revêtait un caractère expérimental, il était souple et pouvait être modifié à chacune des sessions de la Conférence générale pendant la période qu'il devait couvrir. Certaines modifications lui ont été apportées lors de la 20^e session, en 1978 (20C/4), mais dès la 21^e session, en 1980, l'attention s'est portée sur la préparation du deuxième Plan à moyen terme.

Les objectifs du Plan à moyen terme ont été formulés par la Conférence générale et le Directeur général. Le Plan est sensé:

- 1) établir un lien conceptuel entre les objectifs généraux de l'Unesco, tels qu'ils sont définis dans sa Constitution et son programme;
- 2) assurer à la Conférence générale une meilleure emprise sur l'orientation future du programme de l'Unesco;
- 3) favoriser une plus grande concentration et une meilleure cohésion dans le programme de l'Organisation tout entière;
- 4) favoriser une plus grande interdisciplinarité et réaliser l'intégration des divers secteurs du programme de l'Organisation;
- 5) établir un cadre conceptuel permettant de faire une évaluation systématique du programme de l'Organisation.

Dans le cas du premier Plan à moyen terme, il n'y a pas eu d'évaluation systématique qui aurait permis de voir dans quelle mesure il a répondu à ces objectifs et quelles seraient les améliorations à apporter dans le deuxième Plan. Toutefois, une étude préliminaire parrainée par la Commission canadienne pour l'Unesco a conclu sous toutes réserves que le premier Plan n'avait pas très bien répondu aux objectifs. C'est là, la seule étude indépendante qui ait été faite à ce jour, et encore par un organisme extérieur à l'Organisation proprement dite, mais elle n'a pas été publiée à temps pour influencer les discussions à la 21^e session de la Conférence générale, qui s'est déroulée à Belgrade l'année dernière. Aujourd'hui, toutes les commissions nationales des États membres devraient l'avoir reçue; il se pourrait donc qu'elle ait une incidence sur la présente consultation.

Au sein même de l'Unesco, le Directeur général a fait une brève évaluation du premier Plan dans le document de discussion préliminaire sur le deuxième Plan (21C/4, Partie II) et il a laissé l'impression que le premier Plan s'était déroulé de façon satisfaisante et qu'il n'était pas nécessaire d'apporter des changements fondamentaux. Il a toutefois soulevé des questions quant à la nature et au nombre des objectifs. La Conférence générale a entériné cette évaluation favorable et s'est contentée dans sa résolution sur le deuxième Plan à moyen terme (résolution 21C/100) de réaffirmer à peu près les mêmes principes, critères et grandes lignes qu'elle avait formulés au cours des années soixante-dix. Les jeux sont donc ainsi faits qu'il y aura sans doute un fort degré de continuité entre le premier et le deuxième Plan à moyen terme, ce qui ne fera que renforcer l'immobilisme des grandes organisations où il est déjà si difficile de s'écarter sensiblement des sentiers battus.

Inscrite dans le contexte global de la préparation du deuxième Plan à moyen terme, la présente consultation renforce cette impression. Lors de sa 20^e session (1978), la Conférence générale a demandé au Directeur général de préparer, en consultation avec les États membres, un document préliminaire qui serait étudié à la 21^e session et où seraient exposées les questions à aborder dans la préparation du deuxième Plan. Cette consultation n'a pas eu lieu. Le document 21C/4 a été préparé entièrement par le Secrétariat et n'est devenu disponible que quelques semaines avant l'ouverture de la 21^e session en septembre dernier. Les diverses commissions l'ont longuement débattu, après quoi un groupe de travail a rédigé un projet de résolution qui a été adopté en séance plénière (résolution 21C/100 - Annexe).

La présente consultation sera donc la seule occasion pour les États membres de contribuer à la préparation du deuxième Plan. Après analyse des réponses reçues, un projet de plan sera rédigé, puis soumis à l'étude du Conseil exécutif, et enfin présenté à une session extraordinaire de la Conférence générale en octobre 1982. Le projet de plan sera disponible quelques mois avant la session extraordinaire de sorte que les États membres pourront procéder à d'autres consultations afin de bien préparer leurs délégations respectives.

Le questionnaire utilisé pour la présente consultation est quelque peu décevant parce qu'il ne permet pas de traiter des aspects spécifiques du Plan. Les questions sont formulées de manière tellement générale et sont si

vagues qu'on peut s'attendre à des écarts considérables entre les réponses des États membres. Le questionnaire reste au niveau des problèmes mondiaux, des mesures à prendre pour les résoudre, des priorités et des contraintes. Mais il ne fait nullement mention des objectifs, thèmes, cibles et autres éléments utilisés pour structurer le Plan et préciser son contenu. Il sera sans doute possible de traduire les réponses reçues dans le langage propre au Plan, mais ce sera là une tâche colossale qui laissera beaucoup de place à la discrétion du Secrétariat.

Ce type de questionnaire aurait été tout à fait indiqué il y a une dizaine d'années, lorsqu'on a tenté pour la première fois de définir les problèmes mondiaux, ce qui avait donné le document 16C/4, qui se voulait un plan d'ensemble à long terme. Le questionnaire s'attarde sur l'analyse des problèmes mondiaux; or, si on passe de l'un à l'autre des documents de planification 18C/4 à 21C/4, on se rend compte que cette analyse n'a pas tellement changé. Par contraste, le questionnaire de consultation utilisé lors de la préparation du premier Plan à moyen terme (19C/4) était bien détaillé et permettait de donner des réponses structurées. Le présent questionnaire, pour sa part, semble prendre pour hypothèse que le deuxième Plan peut être élaboré à partir de rien, en s'inspirant le moins possible du Plan et du programme actuels.

Ce sont là des considérations dont il faudra tenir compte dans la préparation des réponses au questionnaire. Le tour de force consistera à formuler les réponses de telle sorte qu'elles aient le meilleur impact possible sur la définition et le choix des objectifs, des thèmes, des cibles et des actions du programme. Il semble peu probable qu'au lendemain de cette consultation, la perception des problèmes mondiaux auxquels l'Unesco s'attaquera dans son deuxième Plan à moyen terme ait changé considérablement. Mais il demeure possible de répondre aux questions en exprimant des avis sur les aspects plus spécifiques du Plan, ceux où un changement s'impose et où les vues du Canada pourraient exercer une influence déterminante.

Le présent document a pour objet de fournir des renseignements et des données d'analyse qui pourront servir à l'élaboration des réponses au questionnaire. Chaque question sera traitée de la manière suivante: il y aura d'abord un résumé des renseignements pertinents, destiné à mieux circonscrire le contexte dans lequel les réponses pourront être envisagées. En second lieu, certaines considérations susceptibles d'influer sur les réponses possibles seront énoncées. Enfin, un choix de réponses possibles, ou d'éléments de réponses possibles, sera proposé. Dans la plupart des cas, ces réponses peuvent être considérées comme faisant partie d'un éventail d'options; le présent document se propose de faciliter la formulation d'une réponse réfléchie sans pour autant la prédéterminer. Dans certains cas, pour des besoins de cohérence, plusieurs questions seront regroupées et discutées ensemble et les renseignements pertinents ne seront pas toujours strictement séparés des considérations.

Problèmes généraux

QUESTION 1: Quels sont, à votre avis, les principaux problèmes mondiaux qui se posent actuellement et qui, par leur évolution probable d'ici à la fin du siècle et notamment au cours de la prochaine décennie, vous paraissent devoir comporter des incidences importantes pour l'avenir des différentes sociétés, pour la satisfaction des aspirations et des besoins des peuples et des individus, et pour la réalisation "d'une vie digne et d'un progrès social continu"?

Renseignements pertinents:

C'est à partir de la 17^e session (1972) que l'Unesco a planifié ses activités en fonction des problèmes mondiaux. A cette occasion, en effet, la Conférence générale a mis de côté le projet de plan 17C/4 et demandé au Directeur général de mettre au point un dispositif de planification à moyen terme d'après une analyse des principaux problèmes mondiaux dans les domaines de compétence de l'Organisation. Le document qui en a résulté (18C/4) délimitait quatre secteurs critiques reliés entre eux (les droits de la personne et la paix, l'avancement des connaissances, le développement, et l'harmonie entre l'être humain et son milieu) et à l'intérieur desquels 12 problèmes étaient dégagés qui allaient des droits de la personne et de la paix jusqu'à des facteurs abstraits comme les concepts et les méthodologies. Evidemment, ces 12 problèmes n'étaient pas tous formulés sur un même plan de généralité et ne se rapportaient pas non plus à des aspects comparables de la situation mondiale.

A sa 18^e session, la Conférence générale a accepté la définition des secteurs critiques et fait passer de 12 à 10 le nombre de problèmes, principalement en redéfinissant et en combinant certains d'entre eux. Les 10 problèmes retenus, toujours aussi inégaux en ce qui concerne leur degré de généralité et leur relation respective avec la situation mondiale, sont devenus la base du premier Plan à moyen terme (19C/4). La définition et l'analyse des problèmes mondiaux sont restées essentiellement les mêmes dans les documents 19C/4, 20C/4 et 21C/4, et il y a peu de chances que les réponses à la présente question nous amènent à nous éloigner considérablement de l'analyse qu'on trouve dans l'introduction du document 21C/4.

Considérations:

Il est à remarquer que la question ne fait pas la moindre allusion aux domaines de compétence de l'Unesco. Il existe une différence subtile entre parler des problèmes mondiaux dans les domaines de compétence de l'Unesco et parler de tous les problèmes mondiaux pour ensuite demander comment l'Unesco peut contribuer à les résoudre en agissant dans le cadre de ses compétences. La deuxième approche paraît assez sensée, mais cette différence subtile pourrait inciter à des réponses susceptibles d'allonger la liste de problèmes mondiaux déjà établie et de disperser davantage les efforts de l'Organisation.

En premier lieu, il faut donc essayer de voir comment la réponse à cette question peut contribuer à réduire le nombre de problèmes mondiaux auxquels l'Unesco s'attaquera dans les années quatre-vingt, comparativement aux années soixante-dix, et ainsi favoriser une plus grande concentration des efforts de l'Organisation.

Un moyen d'aborder ce problème est de parler non seulement des domaines de compétence de l'Unesco - l'éducation, la science, les sciences sociales, la culture et la communication - mais aussi des objectifs définis dans sa Constitution - contribuer à la paix et à la sécurité et promouvoir le respect universel de la justice, de la règle du droit, des droits de la personne et des libertés fondamentales, ainsi que le bien-être commun de l'humanité. Un autre moyen consiste à éviter de définir des problèmes mondiaux qui relèvent plus directement des attributions d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, par exemple l'explosion démographique, l'environnement, l'industrialisation et les problèmes ouvriers comme le chômage.

Il est à remarquer que la présente consultation n'a pas pour objet de connaître l'état actuel des 10 problèmes auxquels s'adressait le premier Plan à moyen terme. Ces problèmes ont-ils été bien définis? Certains d'entre eux pourraient-ils être regroupés et d'autres éliminés pour réduire le nombre de problèmes visés par le programme de l'Unesco? Étant donné la généralité de cette question, les États membres auront tendance à reprendre les problèmes énoncés dans le premier Plan et à en ajouter d'autres. Il convient donc de chercher le meilleur moyen de contrer cette tendance.

Réponses:

Il serait peut-être bon, au premier abord, de suggérer certains critères de sélection des problèmes auxquels l'Unesco devrait s'attaquer dans les années quatre-vingt. Les critères suivants, par exemple, se retrouvent implicitement dans les considérations énoncées ci-dessus:

L'Organisation devrait s'attaquer uniquement aux problèmes:

- a) qui se rapportent directement aux objectifs définis dans sa Constitution, ou qui en découlent directement;
- b) qui ne constituent pas actuellement le mandat principal ou une préoccupation majeure d'une autre institution spécialisée des Nations Unies;
- c) dont la solution exige manifestement une contribution de tous les domaines de compétence de l'Unesco;
- d) qui sont d'envergure mondiale et qui sont des problèmes de peuples et de sociétés, et non pas des problèmes limités à un secteur particulier comme l'éducation ou la science et la technologie, par exemple.

En application de ces critères, les problèmes mondiaux auxquels le programme de l'Unesco devrait s'attaquer dans les années quatre-vingt pourraient être les suivants:

1. la réalisation de la paix et de la sécurité, y compris le désarmement;
2. le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales;
3. l'application de la justice et de la règle du droit aux échelons national et international;
4. la réalisation d'un développement centré sur la personne humaine;
5. l'avancement de l'humanité dans les domaines de compétence de l'Unesco;
6. l'édification d'un nouvel ordre mondial fondé sur la solidarité, l'interdépendance et l'intérêt mutuel de tous les êtres humains.

Tous ces problèmes figurent déjà sous une forme ou sous une autre dans le programme de l'Unesco. Le troisième, qui découle directement d'un objectif défini dans la Constitution, n'a pourtant pas reçu beaucoup d'attention au cours des deux dernières décennies. Or, point n'est besoin de présenter une analyse détaillée de la situation politique et économique du monde d'aujourd'hui pour dire que c'est l'un des plus graves problèmes auxquels l'humanité fait face.

A lire les définitions, on se rend compte qu'il est quelque peu inapproprié de parler de "problèmes mondiaux". En fait, ce ne sont pas à proprement parler des définitions de problèmes, dans le sens négatif, mais plutôt des définitions de buts à atteindre ou de défis à relever, dans le sens positif. Il en a toujours été ainsi à l'Unesco et il n'est pas nécessaire, à notre avis, de recommander un changement de terminologie.

QUESTION 2: Pouvez-vous indiquer, pour illustrer cette analyse, comment ces problèmes affectent votre pays ou votre région? Quelles incidences ont-ils, ou pourraient-ils avoir, par exemple, sur les différents secteurs d'activités, sur les conditions de vie des populations, sur les valeurs et les comportements sociaux et culturels?

Renseignements pertinents:

Par cette question, on veut sans doute savoir dans quelle mesure, aux yeux des États membres, les problèmes énoncés en 1 s'appliquent à leur situation nationale et quelles conséquences ils y entraînent. Depuis toujours, la Conférence générale, dans sa conception de la planification à moyen terme, et dans son programme même, s'est préoccupée de la pertinence de ses activités par rapport aux intérêts, aux problèmes et aux objectifs des États membres. Bien entendu, les problèmes mondiaux touchent les pays à des degrés très divers, mais des tendances plus nettes se dégagent lorsqu'on considère

individuellement les différentes régions ou lorsqu'on regroupe les pays suivant qu'ils sont développés, en développement, socialistes, etc.

Considérations:

Il pourrait être très long et très complexe de vouloir répondre à cette question en détail, en particulier si on le fait en regard de chaque problème énoncé à la question 1. Dans le cas du Canada, une telle réponse ne paraît pas nécessaire puisque, d'une part, le Canada est l'un des pays les mieux protégés contre les manifestations graves de ces problèmes et que, d'autre part, il n'attend pas de sa participation à l'Unesco des retombées nationales directes et tangibles. Par ailleurs, les illustrations détaillées que semble appeler cette question nous paraissent superflues étant donné la perspective dans laquelle il est suggéré de définir les problèmes mondiaux dans la réponse à la question 1.

Une réponse succincte, couvrant l'ensemble des problèmes et de leurs incidences au Canada, serait sans doute suffisante et aurait en outre l'avantage de ne pas grossir outre mesure le volume du document de planification final.

Si on préférerait néanmoins donner une réponse plus détaillée, c'est probablement lors des discussions de la réunion consultative qu'on en trouverait les meilleurs éléments, puisque les incidences des problèmes mondiaux au Canada pourraient alors être exprimées suivant différents points de vue régionaux.

Réponse:

Le Canada se préoccupe de ces problèmes mondiaux, d'une part, parce qu'il n'est pas indifférent à leurs manifestations dans sa situation nationale et, d'autre part, parce qu'il fait partie de la communauté internationale. Comme il est l'un des pays privilégiés de la planète, il se préoccupe davantage de leur solution à l'échelle internationale, en particulier dans les pays moins privilégiés, que des avantages directs qu'il peut tirer des progrès dans ce sens. Il y a longtemps que la paix, la sécurité et le désarmement font partie des objectifs prioritaires de sa politique étrangère; si l'humanité ne progresse pas dans ce sens, les conséquences seront également dévastatrices pour tous les pays, qu'ils soient privilégiés ou non. De par sa Constitution, le Canada est tenu de veiller au respect des droits et libertés fondamentaux de ses citoyens, pourtant très différents sur les plans culturel, ethnique, linguistique et régional, et il s'inquiète de la violation continuelle de ces principes fondamentaux de la société humaine dans les autres parties du monde, de même qu'à l'intérieur de ses propres frontières. L'édification d'une société juste et l'application de lois équitables dépassent le cadre des droits et libertés de la personne, aussi le Canada continue-t-il de travailler en vue d'une plus grande justice dans la loi et dans son application nationale; il considère d'ailleurs que ce problème est l'un des principaux facteurs de la crise mondiale actuelle. La société canadienne est certes l'une des plus avancées, mais elle n'en reste pas moins aux prises avec des problèmes de sous-développement et de

développement mal orienté; la réalisation d'un développement centré sur la personne humaine apparaît essentiel au bien-être futur de toutes les sociétés, qu'elles soient industrielles ou en voie de le devenir. Beaucoup des fléaux qui s'abattent sur le monde aujourd'hui - famine, malnutrition, pauvreté, indigence, oppression - peuvent être attribués à un manque ou à une absence de progrès dans les domaines de l'éducation, de la science et de la technologie (y compris, et peut-être principalement, des sciences et des techniques sociales), de la culture et de la communication. Les progrès dans ces domaines viseront les causes des problèmes plutôt que leurs symptômes et seront plus efficaces à longue échéance que les efforts déployés pour soulager directement la misère humaine, lesquels ne doivent pas pour autant être interrompus (il appartient aux organismes compétents de les poursuivre). Le Canada est tout à fait conscient que les changements qui s'imposent dans le système international, en particulier les progrès en vue d'un nouvel ordre mondial fondé sur la solidarité, l'interdépendance et l'intérêt mutuel de tous les êtres humains, nécessiteront des ajustements majeurs chez lui comme dans les autres sociétés industrielles. Il importe d'examiner au plus tôt, aux échelons national et international, quels seront ces ajustements et comment ils pourront être prévus et réalisés. Mais le Canada se rend compte aussi qu'il est dans le meilleur intérêt de tous les habitants de la planète que la décennie qui commence voit l'humanité toute entière se rapprocher sensiblement de la solution à ce problème fondamental de son évolution.

Rôle et missions de l'Unesco

QUESTION 3: Quelle est votre conception du rôle de l'Unesco dans l'examen et l'élucidation de ces problèmes et dans la sensibilisation des responsables et des populations?

QUESTION 4: Comment conviendrait-il, à votre avis, d'orienter les efforts tendant à la recherche de solutions à ces problèmes, compte tenu de l'évolution récente de la vie internationale?

QUESTION 10:

(a) Pouvez-vous indiquer, à la lumière des commentaires et des suggestions que vous avez formulés ci-dessus, quelle est la conception d'ensemble que votre pays ou votre organisation se fait du rôle et des principales missions de l'Unesco au cours de la décennie 1980?

(b) La résolution 21C/100 contient le paragraphe suivant:

"2. Considère que les principales formes que devrait revêtir l'action menée par l'Unesco en vue de contribuer à la solution des problèmes mondiaux pourraient être les suivantes:

- (a) encourager la recherche, la réflexion et la coopération intellectuelle et scientifique;
- (b) familiariser l'opinion publique mondiale avec la nature de ces problèmes, en vue de rendre la communauté mondiale consciente de leur importance et de leur urgence;
- (c) promouvoir la diffusion des connaissances et les échanges d'expériences;
- (d) contribuer à l'élaboration des politiques et des stratégies en vue d'apporter des solutions pratiques à ces problèmes;
- (e) mettre en oeuvre de programmes orientés vers l'action, aux fins du développement, et notamment en faveur des pays en développement."

Avez-vous des suggestions à formuler, à propos des problèmes ou des domaines prioritaires que vous avez identifiés en réponse aux questions précédentes, en ce qui concerne les formes que devrait revêtir l'action de l'Unesco au cours de la décennie 1980?

Renseignements pertinents:

Il apparaît assez clairement que ces trois questions reviennent essentiellement au même. La question 3 recoupe en partie la question 10 (10(b) a) et b)). La question 4 ne parle pas expressément de l'Unesco; dans

La mesure où il s'agit des mesures que l'Unesco peut prendre, on pourra y répondre adéquatement à la question 10.

Les formes d'action recommandées par la Conférence générale au paragraphe 2 de la résolution 21C/100 n'ont rien de neuf et représentent en quelque sorte le consensus international sur ce que l'Unesco devrait faire.

Considérations:

Il est recommandé de répondre à ces questions par rapport au rôle de l'Unesco, c'est-à-dire de renvoyer à la question 10 les réponses aux questions 3 et 4. Mais il serait bon de le faire immédiatement après les questions sur les problèmes mondiaux puisqu'il est logique, après avoir énoncé ces problèmes, de se demander ce que l'Unesco peut faire à leur sujet. Ces questions donnent aussi l'occasion de parler des objectifs que l'Organisation devrait se fixer dans le deuxième Plan à moyen terme. La façon dont les formes d'action sont définies (dans la question 10) rappelle un peu celle dont les objectifs étaient formulés dans le premier Plan à moyen terme.

Comme on a reproché au premier Plan à moyen terme de renfermer trop d'objectifs, il serait bon de penser à des moyens de réduire le nombre d'objectifs dans le deuxième Plan. Il a déjà été suggéré de réduire le nombre de problèmes mondiaux visés. Une autre suggestion serait de choisir pour chaque problème mondial un nombre limité d'objectifs qui indiqueraient ce que l'Organisation envisage de faire au sujet de tel problème particulier. Si on suppose, comme le fait le paragraphe 2 de la résolution 21C/100, que les formes d'action seraient les mêmes pour chacun des problèmes mondiaux, pourquoi ne pas suggérer que ces formes d'action deviennent elles-mêmes les objectifs de l'Organisation? La structure logique du plan et du programme de l'Unesco serait alors assez simple et pourrait être représentée par une matrice dont les coordonnées seraient les problèmes mondiaux et les objectifs qui s'y rapportent:

Problèmes mondiaux

Objectifs	1	2	3	4	5	6
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						

On pourrait aussi se demander si l'ordre dans lequel les formes d'action sont énumérées au paragraphe 2 est bien le bon ordre de priorité que l'Unesco devrait donner à ces formes d'action devenues objectifs. La dernière, notamment, (e), pourrait être reformulée pour tenir compte de tous les problèmes mondiaux, et non du seul développement, et mériterait, le cas échéant, d'occuper un rang plus élevé, peut-être le deuxième, dans l'ordre de priorité.

Outre les formes d'action, il faudrait aussi définir le rôle et les missions de l'Unesco par rapport à la manière dont on entend faire les choses, c'est-à-dire par rapport aux modes d'action. Dans le premier Plan à moyen terme, ces modes d'action étaient parfois précisés dans des sections portant sur les "principes d'action" applicables à la poursuite de tel ou tel objectif. Malheureusement, dans le premier Plan à moyen terme, les principes d'action pouvaient varier énormément d'une section à l'autre; c'est pourquoi il serait bon de recommander que dans le deuxième Plan à moyen terme, une série déterminée de principes ou de modes d'action s'applique uniformément à tous les objectifs à l'égard de tous les problèmes mondiaux. Voici quelques-uns des principes d'action qui ont été proposés par le passé et qui restent valables pour le programme de la décennie 1980. L'Unesco devrait

1. jouer un rôle de catalyseur, inciter d'autres organismes à agir afin de tirer le parti optimal de ses ressources limitées;
2. rechercher la collaboration d'institutions à tous les niveaux dans l'exécution de ses programmes;
3. faciliter la coopération entre institutions à tous les niveaux en établissant des cadres de coopération et en aidant ces institutions à s'organiser en réseaux;
4. établir des lignes directrices et inciter d'autres organismes à agir suivant ces lignes directrices, plutôt que de tout faire par elle-même;
5. respecter l'autonomie des institutions et chercher par son action à renforcer leur capacité d'autosuffisance et d'autodétermination.

Réponses:

1. Suggérer qu'un nombre limité d'objectifs soient définis pour chacun des problèmes mondiaux.
2. Suggérer que les objectifs soient définis par rapport aux formes que l'Organisation entend donner à son action et qu'ils soient énoncés suivant un ordre de priorité.
3. Suggérer l'adoption et l'application d'un nombre limité de principes d'action s'inscrivant à l'intérieur d'objectifs reliés aux problèmes mondiaux.

Les domaines de compétence de l'Unesco

Les questions 5 à 9 traitent toutes des domaines de compétence de l'Unesco; aussi avons-nous cru bon de les examiner ensemble afin d'éviter les recoupements et les répétitions.

QUESTION 5: Quelle est, à votre avis, la contribution qu'il est possible d'apporter dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de la communication, à la conception et à la mise en oeuvre de solutions à ces problèmes? Votre réponse pourrait se fonder sur une analyse des efforts actuels ou envisagés dans chacun de ces domaines et de l'orientation des politiques qui s'y appliquent.

QUESTION 6: Pouvez-vous indiquer quelles sont, et notamment dans votre pays ou dans votre région, les contraintes que ces problèmes et leur évolution suscitent dans les domaines de compétence de l'Unesco, pour ce qui est du développement de l'éducation, du progrès de la recherche scientifique, y compris la recherche en sciences sociales, du développement culturel, du développement des systèmes de communication et d'information?

QUESTION 7: Pouvez-vous indiquer, en outre, pour chacun des domaines particuliers de compétence de l'Unesco, quels sont les problèmes majeurs qui se posent et qui paraissent devoir revêtir une importance essentielle d'ici à la fin du siècle?

QUESTION 8: Compte tenu des réponses que vous avez données aux questions 5, 6 et 7 ci-dessus, quelles devraient être, à votre avis, les actions à entreprendre et les politiques à mettre en oeuvre, dans les domaines de compétence de l'Unesco, au niveau national et sur le plan de la coopération régionale et internationale?

QUESTION 9: Sur la base des commentaires que vous avez formulés en réponse aux questions 1 à 8 et à la lumière de votre propre expérience, vous êtes invités à indiquer les précisions et les suggestions qu'appellent de votre part les considérations contenues dans l'annexe de la résolution 21C/100, en soulignant notamment celles qui se rapportent à des aspects de l'action future de l'Organisation que vous jugez prioritaires et en proposant, le cas échéant, des priorités autres que celles qui ressortent de cette annexe.

Renseignements pertinents et considérations:

Les questions 5 et 6 sont très générales et demandent quelle contribution les différents domaines de compétence de l'Unesco peuvent apporter à la solution des problèmes mondiaux et quelles contraintes ces problèmes imposent aux progrès dans ces différents domaines. Or, ces questions ont déjà fait l'objet d'ouvrages très volumineux, sans compter les analyses fort détaillées que renferme le premier Plan à moyen terme. Les contributions que l'éducation et la science et la technologie peuvent apporter au développement ont été abondamment analysées tant au sein de l'Unesco que d'autres institutions des Nations Unies. Les contraintes que la course aux armements, le sous-développement et les violations des droits et libertés de la personne

imposent aux prorès de la science et de la technologie, de l'éducation et de la communication ont elles aussi fait l'objet d'études approfondies. Est-il encore possible de contribuer quelque chose de vraiment neuf, quelque chose qui puisse nous amener sur de nouvelles pistes et nous orienter vers de nouvelles idées d'action?

A sa 21^e session, la Conférence générale a recommandé que le document de planification soit bref et concis. Les participants se sont dits d'accord pour que les analyses détaillées qui caractérisaient le premier Plan soient condensées, sinon carrément abandonnées. En conséquence, des réponses élaborées à ces deux questions, traitant de chacun des domaines de compétence de l'Organisation, pourraient donner à penser au Secrétariat que les États membres n'ont pas d'objection à ce que le deuxième Plan soit à son tour encombré d'analyses détaillées.

La question 7 demande d'indiquer les problèmes particuliers qui se posent dans chacun des domaines de compétence. Elle intéressera probablement les États membres qui ont besoin de l'aide de l'Unesco pour développer leur capacité dans ces domaines, notamment les pays en développement. Mais pour un État membre de la stature du Canada, il conviendrait sans doute mieux de demander: Y a-t-il des problèmes importants que l'Unesco a négligés par le passé et, parmi les problèmes qui ont été définis dans le premier Plan, y en a-t-il qui ne sont plus suffisamment prioritaires pour être retenus dans le deuxième Plan? Étant donné que le Canada, ainsi que d'autres États membres et la Conférence générale elle-même, a déjà demandé que le programme soit moins diffus et plus étroitement circonscrit, une réponse directe à cette question serait peut-être à déconseiller parce qu'elle pourrait entraîner, non la réduction souhaitée mais l'identification d'un plus grand nombre de problèmes particuliers.

La question 8 reste générale et fait appel à des suggestions de mesures à prendre et de politiques à mettre en oeuvre aux échelons national, régional et international, autrement dit dans le champ d'action des États membres, des organismes régionaux et des institutions internationales. Le genre d'analyse qu'il convient de faire ici est bien illustré par les documents sectoriels de la Banque mondiale, en particulier celui qui porte sur l'éducation. La question 9, enfin, davantage centrée sur l'Unesco, renvoie à l'annexe de la résolution 21C/100, qui renferme les comptes rendus des travaux des commissions responsables à la 21^e session des différents domaines de compétence. Si l'on voulait donner à l'Unesco des indications précises en vue de la préparation de son deuxième Plan, l'idéal serait de s'inspirer de ces comptes rendus pour dégager les priorités souhaitées dans chacun des domaines de compétence. Mais ce serait une tâche colossale que de vouloir donner des réponses crédibles à toute cette série de questions. Ce que l'on pourrait faire, entre autres, c'est donner des réponses qui viendraient étayer les préoccupations que le Canada a exprimées à maintes reprises au cours des années à propos des programmes sectoriels: coordonner et concentrer davantage les efforts, renforcer l'interdisciplinarité, favoriser une plus grande collaboration entre les institutions et les organiser davantage en réseaux.

De toute façon, il serait présomptueux d'essayer de donner des réponses précises à ces questions pour tous les domaines de compétence de l'Unesco. La plupart des éléments de ces réponses surgiront sans doute des consultations que la Commission canadienne pour l'Unesco tiendra dans les milieux professionnels et autres.

Comme on l'a fait remarquer plus haut, le programme de l'Unesco suscite cependant certaines préoccupations qui recoupent les différents domaines de compétence, ainsi qu'en témoignent les comptes rendus de l'annexe. Quelques-unes ont déjà été mentionnées dans notre analyse des principes d'action aux questions 3, 4 et 10. On pourrait recommander que le deuxième Plan à moyen terme soit conçu de telle sorte que, dans chaque domaine de compétence, le programme sectoriel

- a) accorde la priorité aux contributions particulières que le domaines de compétence concerné sera censé apporter à la solution des problèmes mondiaux retenus;
- b) intègre parfaitement ses différentes activités, en mettant l'accent sur l'interdisciplinarité tant à l'intérieur du domaine concerné que dans les relations avec les autres domaines;
- c) puisse être cohérent et axé principalement sur quelques secteurs prioritaires par la mise en oeuvre de projets majeurs et de programmes internationaux;
- d) contribue, par la formation, la mise en place d'infrastructures et d'institutions, à développer le potentiel d'autonomie des pays en développement dans le domaine de compétence concerné, grâce à des programmes conçus en fonction des priorités définies dans le pays lui-même (ou la région, le cas échéant) à l'égard des problèmes mondiaux retenus;
- e) retienne comme principal mode d'action la collaboration avec les institutions à tous les niveaux et la promotion de la coopération internationale par le système de liaison et d'organisation en réseaux;
- f) se concentre sur les aspects techniques et essentiels par lesquels l'Unesco peut contribuer le mieux au progrès du domaine de compétence concerné;
- g) contribue à mettre au point de meilleures applications du domaine de compétence dans la recherche de solutions aux problèmes mondiaux en favorisant une plus grande communication entre les spécialistes du domaine, ceux qui élaborent les politiques et le grand public.

Ces principes d'organisation et d'exécution des programmes sectoriels peuvent influencer directement la structure du deuxième Plan à moyen terme aux niveaux des objectifs, des thèmes et des cibles; il n'en est pas question dans le questionnaire, mais c'est là que résident les véritables faiblesses

du premier Plan. Ces principes pourraient être déterminants pour les éléments constitutifs du Plan, tant en ce qui concerne leur formulation que le choix de leur nombre. Il se pourrait, par exemple, que chaque secteur ou domaine se retrouve avec moins d'objectifs et de thèmes que dans le premier Plan et qu'il n'y ait plus d'objectifs proprement sectoriels. De plus, comme les cibles ne peuvent être définies uniquement en termes qualitatifs, on pourrait leur ajouter les paramètres quantitatifs des éléments énumérés ci-dessus.

Réponses:

La réunion consultative pourrait trouver des réponses précises en ce qui concerne les domaines de compétence de l'Unesco, mais la Commission canadienne pour l'Unesco serait sans doute mieux en mesure de les fournir après ses consultations avec les milieux professionnels et autres milieux compétents.

Si on juge utile de le faire, on peut aussi parler dans ces réponses des préoccupations que suscitent les principes d'organisation et d'exécution des programmes sectoriels, ou de modifications du genre de celles que nous avons indiquées.

Indications de ressources

QUESTION 11: Le Rapport préliminaire du Directeur général sur le Plan à moyen terme pour 1984-1989 (21C/4) soumis à la vingt et unième session de la Conférence générale comportait dans sa partie II une section consacrée aux indications de ressources (par. 46 à 49), dont la teneur était résumée dans un tableau intitulé "Types possibles d'indications de ressources".

La Conférence générale a inclus dans sa résolution 21C/100 le paragraphe 4 consacré à cette question et dont le texte est le suivant:

" Invite le Directeur général, en consultation avec les États membres et avec le Conseil exécutif, à procéder à une étude approfondie des modalités de présentation des indications de ressources dans le prochain Plan à moyen terme, en examinant notamment les deux hypothèses suivantes:

- (a) le Plan devrait indiquer, pour donner une idée de la répartition des ressources, l'importance relative accordée à ses divers éléments;
- (b) le Plan devrait comporter, en vue de faire apparaître les priorités, des indications de ressources exprimées sous la forme de taux de croissance biennale en termes réels."

Laquelle de ces deux hypothèses vous paraît-il souhaitable de retenir et pour quelles raisons? Estimez-vous préférable d'avoir recours à une autre solution?

Renseignements pertinents:

La question des indications de ressources dans la Plan à moyen terme a été l'objet de controverses et de divergences d'opinion. Le premier Plan comportait effectivement des indications de ressources exprimées sous la forme des taux de croissance biennale prévus pour chacun des objectifs. Or, ces indications, bien qu'elles ne constituent pas des engagements de la part des États membres, se sont transformées en états de fait: la croissance réelle a eu tendance à rejoindre les indications données, voire à les dépasser. On est d'accord pour dire que les indications de ressources sont utiles parce qu'elles donnent une idée des priorités relatives qui déterminent la répartition des ressources totales de l'Organisation, mais on hésite à inclure celles qui tendent à devenir des engagements de facto.

A la 21^e session de la Conférence générale, les États membres étaient divisés sur ce point. Certains, des pays développés pour la plupart, préféreraient que le deuxième Plan ne comporte aucune indication de ressources et que les allocations de ressources soient déterminées à chaque exercice biennal; d'autres, principalement des pays en développement et des pays socialistes, tenaient à ce que le Plan comporte des indications de ressources mais ne s'entendaient pas sur la méthode à utiliser. C'est pourquoi le paragraphe de la résolution 21C/100 cité dans la question 11 invite le Directeur général à procéder à une étude approfondie de la question.

Considérations:

Les deux hypothèses dans le paragraphe cité traduisent en partie les divergences d'opinion qui sont apparues à la Conférence générale. L'hypothèse (a) serait très limitative parce qu'elle ne ferait indiquer les priorités relatives au début de la période couverte par le Plan. Elle suppose soit que les priorités resteront les mêmes pendant toute la période couverte, indépendamment du taux de croissance des ressources totales de l'Organisation, soit que les changements de priorités seront déterminées au moment de l'allocation des ressources au début de chaque exercice biennal, suivant le taux de croissance globale de ces dernières. La deuxième supposition paraît la plus raisonnable, mais elle ne permet guère plus de prendre, au sujet des changements de priorités, des décisions fondées sur des motifs autres que les augmentations anticipées des ressources.

Le Canada, de même que la plupart des pays occidentaux, s'est toujours opposé aux augmentations du budget de l'Unesco pour la période couverte par le premier Plan à moyen terme. Conformément à cette prise de position, l'hypothèse (b) apparaît donc elle aussi inacceptable, même si elle a l'avantage d'indiquer des changements de priorités pendant la période couverte par le Plan. En supposant que sa position demeure la même pendant la durée du deuxième Plan à moyen terme, quel point de vue le Canada doit-il adopter pour répondre à cette question?

Réponses :

La première option consisterait à présenter des arguments en faveur de la suppression pure et simple des indications de ressources dans le Plan. Cette stratégie risque cependant d'être impopulaire et même vouée à l'échec.

La deuxième option consisterait à présenter des arguments en faveur de l'hypothèse (a), c'est-à-dire qu'on indiquerait seulement la répartition des ressources pour l'exercice de base, afin d'avoir une idée initiale des priorités relatives, et que tous les changements de priorités seraient déterminés à chaque session biennale pendant la période couverte par le Plan, où la Conférence générale approuve le programme et le budget des deux années suivantes.

L'inconvénient de cette option, c'est qu'elle ne se prononce pas contre l'anticipation de hausses budgétaires pendant la période couverte par le Plan et n'encourage pas les changements de priorités sur la base d'une redistribution des ressources disponibles plutôt que sur la base des hausses anticipées.

Il y a cependant une troisième option, plus conforme à la position du Canada, qui consisterait à inclure dans le deuxième Plan à moyen terme les indications de ressources suivantes:

- a) Les priorités relatives initiales seraient indiquées par la répartition des ressources au début de la période couverte par le Plan, exprimée à la fois en dollars constants et en pourcentages, et ce à tous les niveaux, soit (i) les problèmes mondiaux visés par le Plan, (ii) les objectifs établis en fonction des problèmes mondiaux, (iii) les thèmes dans lesquels se divise chaque objectif, (iv) les cibles fixées pour chaque thème (en supposant qu'il y ait plus d'une cible par thème) et (v) les actions du programme en vue de chaque cible (en supposant qu'il y en ait plus d'une).
- b) A l'intérieur de chaque niveau, soit (i) les problèmes mondiaux, (ii) les objectifs, (iii) les thèmes, (iv) les cibles et (v) les actions du programme, les priorités relatives seraient aussi indiquées par le pourcentage des ressources affecté à chaque élément de tel niveau.
- c) Les changements proposés dans les priorités relatives pendant la période couverte par le Plan seraient indiqués en donnant pour chaque niveau (comme en (b) ci-dessus) la répartition en pourcentages des mêmes ressources pour chacun des deux exercices biennaux suivants, et ce à chacun des cinq niveaux.

Les tableaux suivants donnent une bonne idée de la façon dont se feraient les indications de ressources (les chiffres sont arbitraires). On suppose que le budget total s'élève à 200 millions de dollars US pour l'exercice de base; on suppose aussi que tous les éléments à tous les niveaux apparaissent par ordre de priorité et que les plus prioritaires d'entre eux exigeront davantage de

ressources d'un exercice à l'autre. Les indications de ressources sont d'abord données pour l'ensemble du programme, puis ensuite pour chaque niveau en descendant vers la base de la pyramide, mais uniquement pour l'élément qui vient en tête dans l'ordre de priorité.

a) Ressources totales du programme: 200 millions \$US = 100%
(en supposant 6 problèmes mondiaux visés),

	Exercice de base	2 ^e exercice biennal	3 ^e exercice biennal
Problème mondial I	25	26	27
Problème mondial II	20	20	21
Problème mondial III	18	18	18
Problème mondial IV	15	17	19
Problème mondial V	12	11	10
Problème mondial VI	<u>10</u>	<u>8</u>	<u>5</u>
	100%	100	100

b) Problème mondial I: 50 millions \$US = 100%
(en supposant 4 objectifs)

	Exercice de base	2 ^e exercice biennal	3 ^e exercice biennal
Objectif I.A.	40	41	42
Objectif I.B.	30	27	25
Objectif I.C.	20	23	25
Objectif I.D.	<u>10</u>	<u>9</u>	<u>8</u>
	100%	100	100

c) Objectif I.A.: Base: 10 millions \$US = 100%
(en supposant 4 thèmes)

	Exercice de base	2 ^e exercice biennal	3 ^e exercice biennal
Thème I.A.1	35	37	40
Thème I.A.2	30	30	30
Thème I.A.3	25	23	20
Thème I.A.4	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>10</u>
	100%	100	100

d) Thème I.A.1: Base: 3,5 millions \$US = 100%
(en supposant 5 cibles)

	Exercice de base	2 ^e exercice biennal	3 ^e exercice biennal
Cible I.A.1.(a)	35	37	40
Cible I.A.1.(b)	30	33	35
Cible I.A.1.(c)	20	15	15
Cible I.A.1.(d)	15	10	0
Cible I.A.1.(e)	0	5	10
	100%	100	100

e) Cible I.A.1.(a): Base: 1,2 millions \$US = 100%
(en supposant 3 actions de programme)

	Exercice de base	2 ^e exercice biennal	3 ^e exercice biennal
Action I.A.1.(a)(i)	50	60	70
Action I.A.1.(a)(ii)	30	30	30
Action I.A.1.(a)(iii)	20	10	0
	100%	100	100

Les indications de ressources résultant des décisions qui établissent les priorités à chaque niveau peuvent être aisément transformées en pourcentages des ressources totales pour donner une idée des priorités relatives globales. A titre d'exemple, le tableau suivant donne les chiffres récapitulatifs pour les seuls éléments qui viennent en tête de l'ordre de priorité:

Niveau	Exercice de base (millions de \$US constants)	1 ^{er} exercice biennal		2 ^e exercice biennal		3 ^e exercice biennal	
		% des res. totales	% des res. à chaque niveau	% des res. totales	% des res. à chaque niveau	% des res. totales	% des res. à chaque niveau
Total	200	100	-	-	-	-	-
Problème mondial I	50	25	25	26	26	27	27
Objectif I.A	20	10	40	10.7	41	11.3	42
Thème I.A.1	7	3.5	35	4.0	37	4.5	40
Cible I.A.1.(a)	2.4	1.2	35	1.5	37	1.8	40
Action I.A.1.(a)(i)	1.2	0.6	50	0.9	60	1.3	70

Cette méthode peut paraître très complexe à première vue. On peut se demander, par exemple, si le Plan lui-même devrait indiquer les priorités relatives au niveau des activités de programme ou s'il ne vaudrait pas mieux qu'on le fasse tous les deux ans lors de l'élaboration du programme et du budget biennaux. Mais la méthode proposée n'est pas si complexe qu'elle en a l'air et présente plusieurs avantages sur les hypothèses proposées par la Conférence générale et sur les options décrites dans le document 21C/100:

- a) Elle exige que les priorités soient établies et les changements de priorités déterminés sans supposer que les ressources vont augmenter suivant un taux de croissance donné;
- b) Elle permet d'établir les priorités à chaque niveau, là où peuvent et doivent être portés des jugements indépendants sur l'importance relative des éléments de tel niveau;
- c) Elle permet aux différents centres de responsabilité de l'Organisation de se faire concurrence pour obtenir les ressources limitées affectées à chaque niveau, à condition, bien entendu, que ces centres de responsabilité ne correspondent pas aux niveaux eux-mêmes, en d'autres termes, qu'il n'y ait ni problèmes ni objectifs sectoriels;
- d) Elle permet de mesurer le degré de concentration ou de dispersion des ressources à tous les niveaux;
- e) Elle permet d'indiquer quand prennent fin ou quand débutent les thèmes, les cibles et les activités de programme pendant la période couverte par le Plan;
- f) Elle n'anticipe pas d'augmentations de ressources, mais reste ouverte à cette possibilité sans qu'il en résulte nécessairement un remaniement des priorités.

Autres suggestions

QUESTION 12: Indépendamment des questions identifiées ci-dessus, vous pourriez indiquer toutes autres suggestions et recommandations que vous souhaiteriez éventuellement formuler en vue de contribuer à l'élaboration du Plan à moyen terme pour 1984-1989.

Nous n'avons pas d'autres suggestions à faire ici étant donné que celles qui nous apparaissent essentielles ont été formulées dans les sections consacrées aux questions de fond. Si d'autres suggestions émanaient de la réunion consultative, on pourrait les indiquer ici ou les intégrer, s'il y a lieu, dans les réponses à d'autres questions.

Ottawa
22 avril 1981



3 5036 20071676 2

DOCS

CA1 EA 81E81 FRE

Affaires exterieures document
d'information sur le Deuxieme plan
a moyen terme de l'Unesco. --
43260824



60984 81800

